



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

PARECER: 0755/2019–G1P

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO.

JURISDICIONADA: POLÍCIA MILITAR DO DF – PMDF, CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DF – CBMDF, POLÍCIA CIVIL DO DF – PCDF, SECRETARIA DE ECONOMIA DO DF (ANTIGA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO) E FUNDO CONSTITUCIONAL DO DF.

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 3.688/2019-e.

EMENTA: 1. REPRESENTAÇÕES Nº 2/2019-G1P E 3/2019-G1P. IRREGULARIDADES RELACIONADAS AO PAGAMENTO DA GRATIFICAÇÃO DE SERVIÇOS VOLUNTÁRIOS – GSV NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO DF – PMDF, DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DF – CBMDF E DA INDENIZAÇÃO PELO SERVIÇO VOLUNTÁRIO NO ÂMBITO DA POLÍCIA CIVIL DO DF – PCDF. ENCAMINHAMENTO PRÉVIO DOS AUTOS À SEFIPE PARA MANIFESTAÇÃO ACERCA DA LEGALIDADE DA NATUREZA INDENIZATÓRIA DA GSV INSTITUÍDA PELA LEI DISTRITAL Nº 6.261/19. ANÁLISE DE MÉRITO.
2. UNIDADE TÉCNICA: PELA IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.
3. PARECER DO **MPC/DF DIVERGENTE**. PROCEDÊNCIA DAS REPRESENTAÇÕES Nº 2/2019-G1P E 3/2019-G1P. RESPONDIDAS AS QUESTÕES LEVANTADAS PELA REPRESENTAÇÃO Nº 2/2019-G1P, PELO ARQUIVAMENTO. GRATIFICAÇÃO PELO SERVIÇO VOLUNTÁRIO – GSV. NATUREZA JURÍDICA REMUNERATÓRIA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. IMPOSSIBILIDADE DE O DISTRITO FEDERAL LEGISLAR SOBRE IMPOSTO DE RENDA. INCIDÊNCIA DE IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE - IRRF. COMPÕE O TETO REMUNERATÓRIO DO SERVIÇO PÚBLICO, ART. 37, XI, DACF/88. COMPÕE O LIMITE DE GASTO COM PESSOAL ESTABELECIDO NO ART. 18 DA LRF. ALERTA AO GOVERNADOR. EXCEPCIONALIDADE DO USO DO SERVIÇO VOLUNTÁRIO. RECOMENDAÇÃO AO GOVERNADOR. MEDIDAS DE RECOMPOSIÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO POR CONCURSO PÚBLICO.

1. Tratam os autos das Representações nº 2/2019-G1P e 3/2019-G1P, ofertadas pela Exma. **Sra. Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira** do MPC/DF (Peças 3 e 6), por meio das quais requer à **Corte instauração de procedimento de fiscalização** para apurar possíveis irregularidades relacionadas ao pagamento pelo exercício de serviços voluntários no âmbito da Polícia Militar do DF – PMDF, do Corpo de Bombeiros Militar do



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

DF – CBMDF e da Polícia Civil do DF – PCDF, objeto da Lei distrital nº 6.261/2019 e do Decreto distrital nº 39.627/19.

2. As Representações foram conhecidas pela Decisão nº 771/2019 (Peça 11, e-DOC B276DAAE-e), por meio da qual a Corte concedeu¹ prazo para a manifestação das jurisdicionadas.

3. Em cumprimento ao **Decisum**, a PMDF encaminhou os esclarecimentos por meio do Ofício SEI-GDF nº 62/2019- PMDF/GCG/AATJ (Peça 22). Em relação à Representação nº 2/2019-G1P, a PMDF discorre inicialmente sobre os dispositivos legais regentes para, em seguida, informar sobre a adequação orçamentária-financeira do pagamento pelos serviços voluntários.

4. Segundo a Jurisdicionada, a demanda foi previamente submetida à então Secretaria de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão – SEFP (atual Secretaria de Economia do DF – SEEC), em particular à Subsecretaria de Gestão de pessoas, a qual emitiu parecer favorável.

5. A adequação orçamentária-financeira foi atestada pelo Estado-Maior, assim como a conformidade da demanda aos artigos 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, “*havendo créditos genéricos suficientes para atendimento da despesa dentro do programa de trabalho específico*”.

6. Informa ainda que o assunto é regulamentado internamente pela Portaria PMDF nº 970², de 18/06/2015, e que a captação dos voluntários, em regra, é realizada por meio de sistema informatizado, na Intranet/PMDF, com acesso mediante senha pessoal, e que os registros são arquivados pelo período mínimo de 5 (cinco) anos, a fim de possibilitar o controle e a fiscalização.

7. Quanto à necessidade de utilização do serviço voluntário na prevenção e redução dos ilícitos, apoia-se em dados estatísticos de criminalidade “*bem como em peculiaridades relevantes de cada cidade*” para justificar a demanda por serviços voluntários.

8. No que toca aos instrumentos de controle do serviço voluntário gratificado, destacou:

- a) *emprego de oficiais em escalas de fiscalização de serviços dessa natureza;*
- b) *aplicação de mecanismo de dupla checagem de escalas ordinárias e de serviço voluntário gratificado, seja no mesmo horário ou em horários incompatíveis com a escala do policial, a fim de evitar jornadas sobrepostas;*

¹ Decisão nº 771/2019: “[...] II – conceder o prazo de 15 (quinze) dias, nos termos do art. 230, § 7º, do Regimento Interno desta Corte: a) à Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal (gestora do Fundo Constitucional do Distrito Federal – Fundo Constitucional do Distrito Federal), para que apresente esclarecimentos quanto ao teor das Representações supracitadas; b) à Polícia Militar do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, para que apresentem esclarecimentos quanto ao teor da Representação nº 2/2019-G1P; c) à Polícia Civil do Distrito Federal, para que apresente esclarecimentos quanto ao teor da Representação nº 3/2019-G1P; [...]”.

² Regulamenta o Serviço Voluntário Gratificado (SVG) no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal.



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

- c) *emprego de efetivo do Departamento de Controle e Correição, par melo do Policiamento Ostensivo Disciplinar, a fim de verificar as condições de execução do serviço voluntario gratificado;*
- d) *revisão sistemática das escalas no sistema de serviço voluntário gratificado, em busca de possíveis inconsistências, a fim de sana-las imediatamente; e*
- e) *auditorias, sob demanda e inopinadas, par parte do DCC.*

9. Por fim, alega enfrentar déficit substancial de efetivo [de acordo com o art. 2º da Lei federal nº 12.086/2009, o contingente previsto é de 18.673 (dezoito mil e seiscentos e setenta e três) policiais militares contra efetivo atual de 10.000 (dez mil) homens], motivo pelo qual o serviço voluntário gratificado constitui-se importante ferramenta complementar no cumprimento da sua missão (art. 144, § 5º, da CF/88).

10. A Polícia Civil do Distrito Federal-PCDF, por intermédio do Ofício SEI-GDF nº 178/2019- PCDF/DGPC/ASS (Peça 23), encaminhou o Memorando nº 86 (19778842), da lavra do Departamento de Gestão de Pessoas - DGP, limitando-se a informar sobre a natureza indenizatória e eventual do serviço voluntário, e que o pagamento das despesas corre à conta das dotações consignadas no orçamento do Distrito Federal.

11. Posteriormente, por meio do Ofício nº 083/2019-Ass/DGPC (Peça 34), o Diretor-Geral da PCDF complementou informando que o serviço voluntário “*propiciou a abertura das Unidades Policiais anteriormente fechadas, bem como a realização de serviços de funções de polícia judiciária*”.

12. Aduz que a “*verba em nada se caracteriza ou se assemelha ao adicional de hora extra. Lembrando que hora extra reveste-se remuneração paga ao empregado que excedeu o limite legal ou convencional de sua jornada de trabalho por interesse do empregador.*”

13. O CBMDF encaminhou o Ofício SEI-GDF nº 538/2019-CBMDF/GABCG (Peça 24). Em síntese, informa sobre o rito processual e os controles executados na instrução do processo - composto por planilhas com valores individualizados, estudos técnicos dos setores da atividade-fim -, submetido ao Estado-Maior, responsável pela centralização dos processos de execução das cotas de Gratificação de Serviço Voluntário – GSV.

14. Acrescenta que a concessão de cada cota é condicionada à manifestação do Diretor de Orçamento e Finanças e Ordenador de Despesas do CBMDF. Nesse sentido, aponta que até março do exercício corrente a execução representava apenas 2,01 % do limite máximo estabelecido no Decreto nº 39.627/2019.

15. Lado outro, afiança que a regulamentação interna da GSV (Portaria CBMDF nº 11/2012) não permite a sobreposição do serviço voluntário com escala operacional, esculpindo um “*rigoroso processo de habilitação*” e as condições que inabilitam o bombeiro militar ao serviço voluntário:

Art. 4º São requisitos para habilitação ao serviço voluntário:



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

I - pertencer aos Quadros de Oficiais Bombeiros Militares (O.OBMs), de Praças Especiais ou ao Quadro Geral de Praças Bombeiros Militares dentro de suas Qualificações de Bombeiros Militares Gerais (QBMGs);

II - estar no exercício de atividade de natureza bombeiro militar;

III - ter sido considerado apto ou ter obtido conceito Regular (R) ou superior, no último Teste de Aptidão Física (TAF), realizado na Corporação; e

IV - ter participado, com aproveitamento, do Programa de Treinamento, Desenvolvimento e Avaliação de Desempenho Hermano (PTDADH), do Comando Operacional, conforme instrução Normativa própria do setorial, requisito exigível a partir de 24 abr. 2019.

Art. 5º São condições que inabilitam o militar para o serviço voluntário:

I - estar em gozo de qualquer tipo de afastamento, dispensa ou de licença regulamentares;

II - estar agregado, observadas as definições contidas no art. 20 do Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983 (11200);

III - estar cumprindo punição disciplinar na data da execução do serviço voluntário;

IV - estar impedido de exercer função ou cargo de bombeiro por decisão administrativa ou judicial, bem como por qualquer Legislação ou norma;

V - não ter usufruído, antes da realização do serviço voluntário, o período mínimo de folga, de acordo com o seguinte: a) para escala de serviço de 24 (vinte e quatro) horas: 12 (doze) horas; b) para escala de serviço de 12 (doze) horas no período noturno: 6 (seis) horas. c) para militares do expediente administrativo: 3 (três) horas.

VI - não houver período de 6 horas de descanso entre o serviço voluntário e o serviço operacional.

VII - não possuir a especialização exigida para a execução do serviço voluntário para o qual tenha requerido a inscrição;

VIII - não apresentar o requerimento ou inscrição para a habilitação ao serviço voluntário, conforme Anexo "A" da presente Instrução Geral, devidamente preenchido ao chefe imediato para confecção da planilha da OBM a ser remetida ao Comando Operacional;

IX - fazer constar do requerimento ou inscrição de que trata o Inciso anterior qualquer informação falsa, sem prejuízo das consequentes sanções previstas em normas vigentes.

16. Ao final, reforça a preocupação da Corporação na utilização do serviço voluntário de forma racional, sempre associada à avaliação e necessidade operacional, bem como alega que o CBMDF observa o limite máximo e a disponibilidade orçamentária. Ressalta que a Instrução Normativa nº 33, publicada no item XXXIII do BG 189 de 5/10/2017, instituiu método de auditoria do pagamento da GSV de forma periódica, contínua e permanente.

17. A gestora do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF (a então SEFP) acostou ao feito os esclarecimentos por intermédio do Ofício SEI-GDF nº 806/2019-SEFP/GAB (Peça 25).

18. A Jurisdicionada informa que a matéria foi objeto da Nota Técnica nº 2/2019 - SEFP/SUTES/CFCDF/GEOFI (19636992), destacando, *verbis*:



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

“(...) Essas foram as considerações da CFCDf quanto aos questionamentos apresentados nas Representações nºs 2/2019-G1P e 3/2019-G1P do MPC/DF, em relação aos quais seguem abaixo, de maneira sumária, os posicionamentos desta pasta:

Quanto ao impacto orçamentário-financeiro do aumento da GSV da PMDF e do CBMDF para R\$ 400,00: as despesas com os pagamentos com a GSV não podem ultrapassar os limites estipulados na LOA 2019 da União, a não ser que seja indicada fonte de cancelamento pela corporação para suplementação das disponibilidades, responsabilidade essa dos Comandantes-Gerais, conforme o art. 52 do Decreto nº 39.627/2019;

Quanto ao impacto orçamentário-financeiro da Instituição da GSV da PCDF: as despesas com os pagamentos com a GSV da PCDF serão custeadas com recursos do Orçamento do Distrito Federal; e, para viabilizar isso, foi aberto crédito suplementar para a PCDF no valor de R\$ 10.560.000,00, por meio do Decreto nº 39.636/19 (19636205);

Quanto ao cumprimento dos limites de despesas com pessoal e requisitos previstos na LRF, no âmbito do GDF, devido ao aumento de gastos com a criação da GSV da PCDF: apesar de não fazer parte do rol de competências da CFCDf, foi apresentada, a título de informação e colaboração, a manifestação da SUOP (19636415) sobre o tema;

Quanto a irregularidade/ilegalidade acerca da aplicação e pagamento da GSV: é de total responsabilidade das unidades gestoras executoras, na pessoa de seus agentes da administração, o controle e a verificação da regularidade dos pagamentos de GSV. Logo, tais esclarecimentos devem ser apresentados pelas corporações;

Quanto a ilegalidade do caráter indenizatório da GSV da PCDF: a CFCDf não tem competência para tal análise jurídica, dessa forma sugere-se o encaminhamento desse questionamento para a PGDF manifestar-se a respeito.”

19. Por fim, importa trazer excertos da Nota Técnica SEIGDF nº 1/2019-SEFP/SPAN/SUOP, de 17/01/2019 (Peça 25, p. 22), onde consta que a despesa não pode ser custeada com recursos do FCDF, a necessidade de ajuste na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, bem como sobre a manifestação do ordenador de despesa quanto ao incremento nos gastos com pessoal e o interesse da administração em atender o pleito, *verbis*:



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

Conforme Despacho SEI-GDF SEFP/SUTES/CFCDF nº 17343667, a despesa em apreço não poderá ser custeada com recursos do Fundo Constitucional, por falta de amparo legal, restando o impacto de R\$ 10.656.000,00 ao orçamento do Distrito Federal.

Quanto à autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias, cumpre destacar que não há item específico para a concessão da referida gratificação para as duas carreiras, sendo que, se efetuada a opção por conceder a referida bonificação, será necessário ajustar este instrumento para conformar o ordenamento legal.

Verificou-se que há manifestação do Ordenador de despesa no que tange ao incremento dos gastos com pessoal na PCDF, onde é ressaltado que e encargos sociais para este exercício e para os dois subsequentes, dentre outras.

Verificou-se que há manifestação do Ordenador de despesa no que tange ao incremento dos gastos com pessoal na PCDF, onde é ressaltado que será necessário solicitar suplementação orçamentária para o exercício e tal incremento será incluído nas propostas de 2020 e 2021, como segue.

[...]

Desta forma, diante da impossibilidade de aumento de receita e havendo demonstração de interesse da administração em atender o pleito, deverão ser identificadas a disponibilidade orçamentária e a programação por onde ocorrerá a despesa.

20. Por meio da Informação nº 32/19 – DIAGF (Peça 36, e-DOC 9817174E-e), o Corpo Instrutivo sintetizou os questionamentos da seguinte forma:

“4. Em síntese, as Representações nº 2/2019-G1P e 3/2019-G1P questionam quanto à Gratificação de Serviços Voluntários - GSV paga a:

- policiais civis: a origem dos recursos para o pagamento desses valores e a legalidade do caráter indenizatório da parcela paga como contraprestação ao serviço voluntário;
- militares: o quantitativo da previsão de gastos e o pagamento desses valores com recursos do FCDF.

DA ANÁLISE DE MÉRITO DA REPRESENTAÇÃO NATUREZA DA VERBA ATINENTE AO PAGAMENTO DA GSV

[...]

6. *Mediante Despacho da Secretária nº 75/2019 (e-DOC 62C6EA79- e), foi solicitada a manifestação da SEFIPE acerca da "legalidade da natureza indenizatória da GSV instituída pela Lei Distrital nº 6.261/19" em benefício aos policiais civis do DF. O Secretário-Geral de Controle Externo encaminhou os autos à SEFIPE mediante Despacho nº 11/2019 (e-DOC C81B40B9-e).*

7. *A manifestação da SEFIPE consta da Informação nº 60/2019DIFIPE2/SEFIPE (peça 31), encaminhada por Despacho do Secretário da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (e-DOC EBC8C34D-e), que concluiu pela "legalidade da natureza indenizatória de valor instituído pela Lei distrital nº 6.261/19", in verbis:*

“Assim, em resposta à SEMAG quanto à legalidade da natureza indenizatória de valor instituído pela Lei distrital nº 6.261/19, sem prejuízo de eventual controle de constitucionalidade e/ou legalidade desta Lei no âmbito do judiciário, cumpre esclarecer que:

“I) a Lei distrital nº 6261, de 29/01/2019, regulamentada pela Instrução Normativa nº 194, de 18/02/2019 e alterações, não instituiu parcela



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

denominada Gratificação de Serviço Voluntário (GSV), e sim valor a título de Indenização pelo Serviço Voluntário, tendo, assim, natureza de verba indenizatória (art. 2º);

II) o caráter indenizatório e eventual se confirma no art. 3º da própria lei que dispõe que “A indenização pelo serviço voluntário: I - não se sujeita à incidência de imposto sobre a renda de pessoa física e de contribuição previdenciária; II - não é incorporada ao subsídio do servidor; III - não pode ser utilizada como base de cálculo para outras vantagens, inclusive para fins de cálculo dos proventos de aposentadoria ou de pensão por morte”, não se tratando, assim, de remuneração de caráter permanente, o que se coaduna com o entendimento jurisprudencial dos Tribunais, a exemplo do que foi decidido no STF, em sede de Repercussão Geral no RE 593068/SC, julgamento 11/10/2018, publicado em 22/03/2019.” (grifo não original)

[...]

9. Tendo em consideração que a legalidade do pagamento de serviço voluntário pela Lei distrital nº 6.261/19 foi analisada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal desta Corte, neste momento, propõe-se apenas conhecer as informações complementares prestadas pelo dirigente da PCDF.”

21. Quanto à origem dos recursos para fazer face à despesa com o serviço voluntário de Policiais Civis, a Instrução afiança que a despesa é custeada com recursos do Orçamento Distrital, conforme previsto no art. 5º da Lei nº 6.261/2019³.

22. Acrescenta, no entanto, que os valores “não estão sendo computados para fins de apuração dos limites de despesa com pessoal da LRF, visto que são contabilizados como despesa indenizatória, na classificação orçamentária 31909405 – Indenização por Serviço Voluntário”.

23. A respeito do cumprimento dos requisitos constitucionais e da LRF, informa que a análise será direcionada a processo próprio, conforme item II da Decisão nº 6.020/2017, prolatada no âmbito do Processo nº 11.309/2016-e⁴:

“II) tornar sem efeito os itens II e III.a da Decisão n.º 936/2017, autorizando a inclusão, na rotina de trabalho da Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública – Semag/TCDF, de procedimento de fiscalização contemplando a sistemática abordada nos estudos especiais em exame, consignadas no parágrafo 34 da Informação n.º 13/2017-GAB/Semag, com os devidos ajustes em relação ao momento de exercício do controle externo por este Tribunal, no sentido de verificar se as leis, devidamente sancionadas e/ou promulgadas, que resultem na criação ou no aumento de despesas de pessoal – em função de reajustes salariais, criação e reestruturações de cargos ou carreiras do quadro de pessoal dos poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal, bem como da concessão ou majoração de

³ Em consonância com a manifestação da então SEFP que, por meio da Coordenação da Gestão do FCDF, afianço a impossibilidade do custeio com recursos do FCDF, consoante Despacho SEI-GDF SEFP/SUTES/CFCDF/GEOFI de 17.01.19 (Peça 25, p.19).

⁴ Sistemática de análise das leis que criem ou aumentem despesas de pessoal em razão de reajustes salariais, criação e reestruturações de carreiras.



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

gratificações ou de outras vantagens pecuniárias de natureza permanente aos servidores públicos distritais – atendem às exigências contidas nos arts. 16, 17, 21 e 22, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 101/2000, c/c as demais disposições constitucionais e infraconstitucionais e deliberações desta Corte afetas à matéria, sem prejuízo da fiscalização de competência da Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefipe/TCDF;”

24. O Corpo Instrutivo explana sobre a suplementação orçamentária⁵, ocorrida mediante remanejamento de dotação⁶, antes mesmo da aprovação da Lei distrital nº 6.261/2019 (DODF 31/01/2019). Diante disso, a Instrução considerou afastada “a preocupação externada na Representação nº 3/2019-GIP (peça 2)”, sobre a utilização de recursos do FCDF no custeio da indenização de serviços voluntários de Policiais Civis do DF.

25. Nessa esteira, informa sobre nova Lei nº 6.374/19, publicada no DODF de 13/09/2019 (edição extra), que criou o serviço voluntário vinculado à carreira Execução Penal, análoga àquela Lei distrital nº 6.261/2019 (PCDF). Da mesma forma, considera o pagamento da contraprestação como verba indenizatória, **não sendo computada para fins de apuração de gastos com pessoal da LRF**.

26. No que toca à GSV das corporações militares, consignou a seguinte análise, *litteris*:

“QUANTITATIVO DA PREVISÃO DE GASTOS E O PAGAMENTO DESSES VALORES COM RECURSOS DO FCDF – GSV PAGA A MILITARES

19. A GSV das corporações militares é custeada com recursos do Fundo Constitucional do DF, consignados no Orçamento Federal, com fundamento legal na alínea “c” do inciso III do art. 1º c/c o art. 66 da Lei Federal nº 10.486/02³.

20. No âmbito distrital, a regulamentação da concessão da GSV, amparada no inciso III do art. 3º da referida Lei federal nº 10.486/02⁴, foi feita pelo Decreto

⁵ Decreto nº 39.636/19, de 22.01.19, que abre crédito suplementar para a Polícia Civil no valor de R\$ 10.560.000,00.

⁶ Com cancelamento de dotação de programa de trabalho destinado a dar cobertura ao item 2.1 do Anexo IV da LDO/2019 (e-DOC C863A04D-e) - “Revisão Geral da Remuneração de Servidores – concessão de reajustes a diversas carreiras do DF”, no total de R\$ 200 milhões, a cargo da antiga Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – Seplag (atualmente incorporada pela Secretaria de Economia do DF).

² “Art. 1º A remuneração dos militares do Distrito Federal - Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, compõe-se de:

III - gratificações:

a) de Representação;
b) de função de Natureza Especial;
c) de Serviço Voluntário.”

³ “Art. 66. As despesas decorrentes da aplicação do disposto nesta Lei, com exceção das relativas aos militares dos ex-Territórios Federais do Amapá, Rondônia e de Roraima e dos inativos e Pensionistas da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do antigo Distrito Federal, correrão a conta das Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios - Governo do Distrito Federal - Recursos sob supervisão do Ministério da Fazenda, constantes do Orçamento da União.”

⁴ “Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se como: [...] VIII - gratificação de Serviço Voluntário – parcela remuneratória devida ao militar que voluntariamente, durante seu período de folga, apresentar-se para o serviço



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

distrital nº 24.619/04, alterado pelos Decretos distritais nos 30.230/09, 30.258/09, 31.199/09, 34.392/13, 34.443/13, 34.483/13 e 37.538/16. A última alteração foi decorrente do Decreto distrital nº 39.627/19, publicado no DODF de 14.01.19, que aumentou o valor unitário da GSV, para R\$ 400 por cota, e o quantitativo de cotas para o Corpo de Bombeiros Militar do DF, cujos trechos de interesse são transcritos a seguir:

[...]

21. A seguinte tabela apresenta a execução da despesa com a GSV das corporações militares, conforme dados extraídos do Siafi, sendo que tais valores, devido à sua natureza remuneratória prevista pela legislação, estão sendo computados para fins de apuração dos limites de despesa com pessoal da LRF, no âmbito do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo federal.

R\$ 1,00		
ANO	Corpo de Bombeiros Militar do DF - CBMDF	Polícia Militar do DF - PMDF
2005	-	9.630.500,00
2006	1.098.515,28	13.068.230,00
2007	3.811.930,00	13.880.590,00
2008	3.440.470,23	13.933.530,00
2009	6.052.927,33	33.072.130,00
2010	7.575.600,00	53.952.400,00
2011	20.416.400,00	59.699.700,00
2012	23.699.285,36	59.515.600,00
2013	27.036.000,00	78.759.200,00
2014	35.529.600,00	108.887.178,47
2015	12.606.562,02	86.356.431,11
2016	12.522.119,12	89.447.017,24
2017	7.565.831,08	79.698.000,00
2018	8.002.200,00	89.079.197,93
2019 (até agosto)	6.497.200,00	75.962.808,53
SOMA	175.854.640,42	864.942.513,28

Fonte: Siafi.

22. O Subsecretário do Tesouro, exercendo a função de Gestor Financeiro do FCDF, encaminhou cópia dos Ofícios SEI-GDF nº 6 e 7/2019-SEF/SUTES (peça 25, p. 15 a 18), endereçados à Secretária Adjunta de Gestão Administrativa, nos quais ênfatisou a necessidade de indicar a “fonte de cancelamento de dotação orçamentária” para suportar as projeções de impacto adicional de R\$ 30 milhões/ano para a PMDF e R\$ 48 milhões/ano para a CBMDF, caso seja mantida a quantidade mensal de cotas prevista no Decreto distrital nº 39.627/19.

de policiamento, prevenção de combate a incêndio e salvamento, atendimento pré-hospitalar ou segurança pública de grandes eventos ou sinistros, com jornada não inferior a 8 (oito) horas, na conveniência e necessidade da Administração, conforme regulamentação a ser baixada pelo Governo do Distrito Federal; (original sem grifo)”.



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

23. Nos demais documentos encaminhados pela então Secretaria de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Secretaria de Economia do DF), ou pelo CBMDF e PMDF, não há menção à indicação de fontes de cancelamento para suportar o aumento da despesa prevista com a GSV.

24. O Comandante Geral em exercício da PMDF, em resposta à diligência, informou pelo Ofício SEI-GDF nº 62/2019-PMDF/GCG/AATJ (peça 22, p.2), de 27.03.19, que o orçamento previsto para o grupo de despesa de pessoal é suficiente para suportar o impacto adicional:

[...]

25. O Comandante Geral da CBMDF, por sua vez, noticiou por intermédio do Ofício SEI-GDF nº 538/2019-CBMDF/GABCG (peça 24, p.4), de 28.03.19, que até março de 2019 haviam sido gastos R\$ 967 mil e, que “por forças de regras orçamentárias”, não havia a possibilidade de se “concretizar o crescimento exponencial de gastos com pessoal”, concluindo que,

[...]

26. De acordo com os dados encaminhados pela atual Secretaria de Economia, a proposta orçamentária do FCDF para a gratificação de serviços voluntários na LOA/2019 da União, contemplava R\$ 90 milhões para a PMDF (peça 25, p. 9) e R\$ 10,1 milhões para a CBMDF (peça 25, p. 12).

27. Tendo em consideração os esclarecimentos apresentados e o fato de que as despesas realizadas com o pagamento da gratificação de serviços voluntários no âmbito da Polícia Militar do DF e do Corpo de Bombeiros Militar do DF podem ser consideradas adequadas em relação aos valores contemplados na LOA/2019 da União, pode se concluir pela legalidade da utilização de recursos do Fundo Constitucional do DF para o pagamento dessa gratificação, afastando a preocupação externada pela Representação nº 2/2019-G1P (peça 3).

27. Diante da análise esposada, o Corpo Instrutivo sugere ao eg. Plenário que:

I. tome conhecimento:

- a) dos Ofícios SEI-GDF nº 806/2019-SEFP/GAB (peça 25), SEI-GDF nº 538/2019-CBMDF/GABCG (peça 24), SEIGDF nº 178/2019-PCDF/DGPC/ASS (peça 23), SEI-GDF nº 62/2019- PMDF/GCG/AATJ (peça 22) e Ofício nº 083/2019Ass/DGPC (peça 34), bem assim da documentação que os acompanha;
- b) das Informações nº 18/2019 – DIAGF (peça 26) e nº 60/2019-DIFIPE2/SEFIPE (peça 31);

II. no mérito, considere improcedentes as Representações nº 2/2019-G1P e 3/2019-G1P (peças 3 e 6), ante a ausência de constatação de irregularidades quanto à legalidade do caráter indenizatório e à origem dos recursos relativos ao pagamento da Indenização pelo Serviço Voluntário no âmbito da Polícia Civil do DF – PCDF, bem como quanto ao quantitativo da previsão de gastos e ao custeio de despesas com recursos do Fundo Constitucional do DF – FCDF da Gratificação de Serviços Voluntários – GSV no âmbito da Polícia Militar do DF – PMDF e do Corpo de Bombeiros Militar do DF – CBMDF;



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

III. Encaminhe cópia da decisão a ser prolatada ao Governador do DF, à Polícia Militar do DF – PMDF, ao Corpo de Bombeiros Militar do DF – CBMDF e a Polícia Civil do DF;

IV. Autorize o arquivamento dos autos.

28. Os autos foram enviados ao **Ministério Público de Contas do Distrito Federal** para pronunciamento, por força do r. Despacho Singular nº 413/2019 – GCPM (Peça 39, e-DOC 768702A5-e).

29. *Ab initio*, a **Representação nº 2/2019-G1P** (Peça 3) mostrou preocupação com a origem dos recursos para o pagamento da Gratificação de Serviço Voluntário aos militares distritais (PMDf e CBMDF), assim como sobre o montante envolvido e a possível “competição” por recursos do FCDF entre os gastos com pessoal militar e a execução de serviços públicos de saúde e educação.

30. Segundo a tabela colacionada antes, em média, o CBMDF gasta cerca de R\$ 8,0 milhões/ano com a GSV, e a evolução demonstra redução no gasto com a rubrica a partir de 2015 (a média do triênio anterior montava R\$ 28,7 milhões/ano). A despesa anual com a GSV no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal é, em média, de R\$ 86,0 milhões/ano (2015 a 2018), e não demonstra tendência de crescimento continuado.

31. Da análise levada a efeito, restou comprovada a regularidade na origem dos recursos (FCDF) e a relativa estabilidade no volume despendido com a GSV, com alguma redução na despesa por parte do Corpo de Bombeiros do DF.

32. A conformidade orçamentária e a adequação da demanda aos artigos 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF restaram atestadas em ambos os casos (PMDf e CBMDF).

33. Notadamente, é legítima a preocupação da exordial no que toca à “competição” por recursos do FCDF. A Gratificação de Serviços Voluntários é “despesa obrigatória” (Grupo de Despesa “1 – Pessoal e encargos sociais”), e poderia apresentar dinâmica de crescimento natural, típica das despesas com pessoal, impondo, em consequência, redução na programação orçamentária destinada às despesas com serviços públicos de saúde e educação.

34. Ocorre que a despesa com a GSV no âmbito das Corporações militares do DF só poderá ser elevada acima do limite estabelecido⁷ na Lei de Meios, caso **a Corporação indique a fonte de cancelamento**, mormente, no seu respectivo orçamento.

⁷ Conforme resposta da gestora do FCDF (Nota Técnica nº 2/2019 - SEFP/SUTES/CFCDF/GEOFI - 19636992) “as despesas com os pagamentos com a GSV não podem ultrapassar os limites estipulados na LOA 2019 da União, a não ser que seja indicada fonte de cancelamento pela corporação para suplementação das disponibilidades, responsabilidade essa dos Comandantes-Gerais...”.



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

35. Dessa forma, a temerária competição por os recursos orçamentários destinados ao auxílio financeiro para saúde e educação e ao pagamento da folha de pagamento da força militar do Distrito Federal ocorre no momento da elaboração da proposta orçamentária anual.

36. Tendo isso em conta, o assunto deve ser motivo de acompanhamento, em virtude do risco de acentuada utilização do serviço voluntário, conforme será esposado adiante.

37. No que toca à **Representação nº 3/2019-G1P** (Peça 6) extraem-se três preocupações. Primeiro quanto à incerteza em relação à origem dos recursos, se do Tesouro Local ou do Fundo Constitucional do Distrito Federal, em virtude da omissão do art. 5º da Lei nº Lei nº 6.261/2019⁸.

38. Segundo, tendo em vista que a parcela remuneratória foi instituída pelo Governo do Distrito Federal a ser custeada com recursos locais, poderia haver “*óbice à instituição da parcela*”, diante dos limites de despesas com pessoal previstos na LRF, já que o impacto estimado no gasto com pessoal do Poder Executivo do DF seria da ordem de R\$ 10,5 milhões de reais.

39. Cediço ser de competência de União legislar sobre as parcelas que compõem a remuneração dos militares e dos policiais civis do DF⁹. Portanto, não poderia o Distrito Federal criar/instituir uma parcela remuneratória a ser custeada com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF.

40. Não se pode olvidar, contudo, que no passado recente (2015), parte dos recursos do FCDF, em específico aquela parcela destinada ao auxílio financeiro à educação e saúde, foi repassada ao GDF e figurou no orçamento local, sendo, inclusive, destinada ao **pagamento de inativos e pensionistas do Iprev/DF**.

41. Do exame levado a efeito quanto à origem dos recursos, resta esclarecido que, nas condições atuais de execução orçamentária distrital, em que não há repasses de recursos do FCDF ao Governo do Distrito Federal para que promova a execução no âmbito do orçamento local, a referida despesa será custeada com recursos do Tesouro distrital.

42. Resta o terceiro objeto da **Representação nº 3/2019-G1P** (Peça 6), qual seja, a análise quanto à **legalidade do “caráter indenizatório” do pagamento a título de serviço voluntário** efetuado aos integrantes da carreira de Delegado de Polícia do Distrito Federal e da carreira de Polícia Civil do Distrito Federal, diferentemente do caráter remuneratório estabelecido para a GSV dos militares distritais.

43. Via de consequência, se os gastos com a “indenização pelo serviço voluntário prestado” devem ou não ser contabilizados para fins de apuração dos limites de despesa com pessoal, definidos na Lei Complementar nº 101/2000 - LRF.

⁸ Institui o serviço voluntário no âmbito da administração direta do Distrito Federal vinculado à Polícia Civil do Distrito Federal e dá outras providências.

⁹ Nos termos da Súmula Vinculante 39: “Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal”.



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

44. Notadamente, a discussão é oportuna e tem proveito para as novas regulamentações relativas às carreiras dos servidores da Subsecretaria do Sistema de Defesa Civil (Lei distrital nº 6.333, de 17/07/2019) e da Carreira de Execução Penal (Lei nº 6.374, de 13/09/2019), assim como, para aquelas que venham a ser¹⁰ criadas.

45. Nessa esteira, de relevo anotar que, em sua avaliação - Informação nº 60/2019DIFIPE2/SEFIPE (Peça 31) -, a SEFIPE destaca que a Lei distrital nº 6.261/2019 “não instituiu parcela denominada Gratificação de Serviço Voluntário (GSV), e sim valor a título de Indenização pelo Serviço Voluntário, tendo, assim, natureza de verba indenizatória (art. 2º)”¹¹.

46. A SEFIPE concluiu pela legalidade da natureza indenizatória do valor instituído pela Lei distrital nº 6.261/2019, considerando que “a mencionada lei não dispõe sobre gratificação e fixou o caráter indenizatório da parcela”, “sem prejuízo de eventual controle de constitucionalidade e/ou legalidade desta Lei no âmbito do judiciário”.

47. Fundou-se, então, na declaração do dispositivo legal, que classificou a verba como “indenizatória”, e na ausência de arguição de inconstitucionalidade ou da legalidade junto ao Poder Judiciário, abstendo-se de discutir sobre a natureza jurídica das verbas remuneratórias.

48. Adicionalmente, entendeu que o caráter indenizatório e eventual restaria confirmado no art. 3º da mesma lei, e por não se tratar de remuneração de caráter permanente, *verbis*:

“[...] A indenização pelo serviço voluntário: I - não se sujeita à incidência de imposto sobre a renda de pessoa física e de contribuição previdenciária; II - não é incorporada ao subsídio do servidor; III - não pode ser utilizada como base de cálculo para outras vantagens, inclusive para fins de cálculo dos proventos de aposentadoria ou de pensão por morte”, não se tratando, assim, de remuneração de caráter permanente, o que se coaduna com o entendimento jurisprudencial dos Tribunais, a exemplo do que foi decidido no STF, em sede de Repercussão Geral no RE 593068/SC, julgamento 11/10/2018, publicado em 22/03/2019.”

49. De mencionar que a SEFIPE, ao analisar a questão, inicialmente, colacionou decisões¹² da eg. **Corte de Contas** e do **Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF** a respeito do caráter “remuneratório” da Gratificação de Serviço Voluntário – GSV,

¹⁰ Tramita na Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF o PL 745/2019, que busca instituir o **serviço voluntário** dos Agentes Socioeducativos, integrantes da Carreira Socioeducativa do Distrito Federal.

¹¹ Art. 2º Fica **instituído o serviço voluntário**, no âmbito da administração direta do Distrito Federal, vinculado à Polícia Civil do Distrito Federal, **verba de natureza indenizatória e eventual**, a ser concedida aos integrantes da carreira de Delegado de Polícia do Distrito Federal e da carreira de Polícia Civil do Distrito Federal, que, voluntariamente, no período de folga, se apresentem ao serviço policial civil, conforme regulamentação a ser baixada pelo diretor-geral da Polícia Civil do Distrito Federal no prazo de 30 dias da entrada em vigor desta Lei.

¹² Decisão nº 5023/2004; nº 3881/2007; nº 3124/2010 (cumprimento DECISÃO nº 815/2013); nº 100/2013; e nº 6226/2016.



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

prevista no Inciso VIII do art. 3º da Lei nº 10.486/2002 (Lei Federal), e **devida aos militares do Distrito Federal**.

50. Decorre das decisões colacionadas, em síntese, o entendimento da r. **Corte de Contas** de que a GSV **paga aos militares** não deve ser considerada para efeito de cálculo de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI, prevista no art. 21 da Lei nº 10.486/2002, por falta de expressa previsão legal (Decisão nº 3.881/2007).

51. Segundo a jurisprudência do TJDFT levantada pela Instrução, a GSV tem natureza voluntária, transitória e eventual, “*não se tratando de remuneração de caráter permanente e, portanto, não podendo ser considerada no cálculo de vantagens tais como gratificação natalina, férias e auxílio fardamento*”.

52. Anota, ainda, a ausência de vinculação entre o critério adotado pelo legislador federal ao dispor da GSV da PMDF e do CBMDF (Lei nº 10.486/2002), e aquele aplicado recentemente pela Lei nº 13.712, de 24/08/2018, que instituiu valor a título de **indenização** ao integrante da carreira de Policial Rodoviário Federal - PRF, dispositivo legal no qual, registre-se, inspiraram-se as leis locais (Policiais Civis, Lei distrital nº 6.261/2019; dos servidores da Subsecretaria do Sistema de Defesa Civil, Lei distrital nº 6.333/2019; e da Carreira de Execução Penal, Lei nº 6.374/2019).

53. Ao abordar o ponto de interesse, “*a legalidade da natureza indenizatória da GSV instituída pela Lei distrital nº 6261/2019*”, seguiu a mesma metodologia. Trouxe à baila decisões¹³ do eg. **Tribunal de Contas** dispondo sobre verbas indenizatórias (abono pecuniário de férias, diárias, ajuda de custo, indenização de transporte, abono permanência, e licença-prêmio em pecúnia), e que declaram a impossibilidade de computá-las como despesas com pessoal, nos termos do caput do art. 18 da LRF.

54. Quanto ao Poder Judiciário, trouxe decisões que consolidam o entendimento dos Tribunais Superiores, no sentido de que o Imposto de Renda e a Contribuição previdenciária não incidem sobre vantagens de natureza indenizatória. Novamente, não se viu discussão sobre verba **remuneratória**.

55. Nessa esteira, trouxe julgado com repercussão geral da **Suprema Corte**, a respeito da não incidência de contribuições previdenciárias sobre parcelas não incorporáveis à aposentadoria:

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, sob a presidência do Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento, por maioria de votos, apreciando o Tema 163 da repercussão geral, em dar parcial provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Teori Zavascki, Dias Toffoli (Presidente), Marco Aurélio e Gilmar Mendes. Em seguida, fixou-se a seguinte tese:

¹³ Decisão nº 4483/2018 (que reafirma entendimento da Corte de Contas consignado na Decisão Administrativa nº 18/2003 e nas Decisões nºs 6.963/2007 e 5.239/2010).



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

“Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade”, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não votou o Ministro Alexandre de Moraes, sucessor do Ministro Teori Zavascki. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello”. (grifos nossos). (RE 593068/SC, Repercussão Geral – Mérito, Relator Min. Roberto Barroso, julgamento 11/10/2018, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, DJe- 056, publicado em 22/03/2019). (grifo nosso)

56. Por fim, tratou sobre a plausibilidade de acúmulo do subsídio com outras verbas, *litteris*:

“21. Ainda visando esclarecer a questão, acrescenta-se tema correlacionado que diz respeito ao acúmulo do subsídio com outras verbas. Em 14/08/2019, o Plenário do STF julgou improcedente, por maioria de votos, a ADI nº 4941, ajuizada pelo governador de Alagoas contra a Lei Estadual nº 7.406/2012, que institui a gratificação de dedicação excepcional, a ser acrescida ao subsídio recebido por servidores da Assembleia Legislativa alagoana. O entendimento adotado foi no sentido de que:

“(…) o servidor público que exerce função extraordinária ou trabalha em condições diferenciadas pode receber parcela remuneratória além do subsídio, pois o parágrafo 4º do artigo 39 da Constituição Federal não constitui vedação absoluta ao pagamento de outras verbas para quem recebe essa modalidade de remuneração. (...) a gratificação de dedicação excepcional prevista na lei alagoana é compatível com o princípio da eficiência administrativa, uma vez que busca equacionar a alocação de recursos humanos disponíveis para melhor atender à necessidade do serviço legalmente especificado. “A gratificação trata de situações em que o servidor público desempenha atividade diferenciada, a justificar seu pagamento em paralelo ao subsídio””

57. Em análise a respeito da remuneração por subsídio, cabe anotar que ao tempo em que a Constituição Federal estabelece remuneração exclusivamente por subsídio **fixado em parcela única**¹⁴ (§§ 4º e 8º do art. 39 da Constituição Federal), também manda (art. 39, § 3º) aplicar aos ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX. O ocupante de cargo público fará jus a: décimo terceiro salário; adicional noturno; salário-família, remuneração por serviço extraordinário superior, no mínimo, a 50% à do normal; adicional de férias; entre outros.

¹⁴ CF/88, art. 40:

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por **subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

58. A remuneração dos titulares dos cargos das carreiras de Delegado de Polícia e da Polícia Civil do Distrito Federal é regulada pela Lei federal nº 11.361/2006, na forma de subsídio, que englobou¹⁵, além do vencimento básico, todas as gratificações, indenizações, vantagens pessoais e pessoais nominalmente identificadas – VPNI, diferenças salariais, abonos, entre outras parcelas de qualquer natureza, geral ou individual:

Art. 1º A partir de 1º de setembro de 2006, passam a ser remunerados exclusivamente por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, os titulares dos cargos das seguintes carreiras:

I - Carreira de Delegado de Polícia do Distrito Federal; e

II - Carreira de Polícia Civil do Distrito Federal.

59. De notar que a remuneração é composta exclusivamente pelo “subsídio”, não comportando, portanto, qualquer outra espécie de parcela remuneratória, à exceção das **espécies remuneratórias** “gratificação natalina”, “adicional de férias”, “abono permanência”, entre outras gratificações e adicionais previstos em lei que, em geral, não dependem da prestação ordinária de serviço para o qual o servidor foi aprovado em concurso público:

Art. 4º O subsídio dos integrantes das Carreiras de que trata o art. 1º desta Lei não exclui o direito à percepção, nos termos da legislação e regulamentação específica, das seguintes espécies remuneratórias:

I - gratificação natalina;

II - adicional de férias; e

III - abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003;

¹⁵ Art. 2º Estão compreendidas no subsídio de que trata o art. 1º desta Lei e não são devidas as seguintes parcelas remuneratórias: I - Vencimento Básico; II - Gratificação de Atividade - GAE, de que trata a Lei Delegada nº 13, de 27 de agosto de 1992 ; III - Gratificação por Operações Especiais – GOE; IV - Gratificação de Atividade Policial; V - Gratificação de Compensação Orgânica; VI - Gratificação de Atividade de Risco; VII - Indenização de Habilitação Policial Civil; VIII - Vantagem Pecuniária Individual, de que trata a Lei nº 10.698, de 2 de julho de 2003 ; IX - vantagens pessoais e vantagens pessoais nominalmente identificadas – VPNI, de qualquer origem e natureza; X - diferenças individuais e resíduos, de qualquer origem e natureza; XI - valores incorporados à remuneração decorrentes do exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial; XII - valores incorporados à remuneração referentes a quintos ou décimos; XIII - valores incorporados à remuneração a título de adicional por tempo de serviço; XIV - vantagens incorporadas aos proventos ou pensões por força dos arts. 180 e 184 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 , e dos arts. 190 e 192 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 ; XV - abonos; XVI - valores pagos a título de representação; XVII - adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas; XVIII - adicional noturno; XIX - adicional pela prestação de serviço extraordinário; e XX - outras gratificações e adicionais, de qualquer origem e natureza, que não estejam explicitamente mencionados no art. 4º desta Lei.



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se à retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento e às parcelas indenizatórias previstas em lei. (destaquei)

60. Dos dispositivos destacados sobressai que a **remuneração**¹⁶ das carreiras de Delegado de Polícia e da Polícia Civil do Distrito Federal é composta apenas pelo subsídio¹⁷ (em consonância com o § 4º do art. 39 da Constituição Federal). Em essência, é a “**retribuição pecuniária pelo exercício do cargo público**”, e não tem “*natureza voluntária, transitória e eventual*”, mas **permanente**.

61. Lado outro, além do subsídio, podem ser percebidas as **espécies remuneratórias eventuais** como a “gratificação natalina”, o “abono permanência” e o “adicional de férias”, assim como a **retribuição por exercício de função** de direção, chefia e assessoramento. Por fim, a parcela de caráter indenizatória não compõe a remuneração do cargo público em exame, e sua percepção não fere a legislação de referência.

62. Na legislação federal, contudo, **não há previsão de retribuição por “serviço voluntário”** para as Carreiras de Delegado de Polícia e de Polícia Civil do Distrito Federal, como há para os militares distritais.

63. Definido o conceito de remuneração, imprescindível para a discussão que se empreende conceituar o que são “**verbas de caráter de indenizatório**”. Cediço que as verbas de natureza indenizatória, além da obrigatoriedade de previsão legal, servem para **indenizar** o servidor por **despesas ou prejuízos incorridos no desempenho das atribuições inerentes ao seu cargo ou função**.

64. Não é razoável pretender que o servidor incorra em gastos indispensáveis ao exercício de suas funções e não receba a devida indenização pecuniária. Trata-se da aplicação do princípio geral do direito que impõem a quem quer que cause prejuízo a outrem o dever de indenizar.

¹⁶ Profícuo traçar o paralelo com a Lei nº 8.112/1990 que define:

“Art. 40. **Vencimento** é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei.

Art. 41. **Remuneração** é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das **vantagens pecuniárias permanentes** estabelecidas em lei.

[...]”.

Prevê ainda que é devida a retribuição ao servidor investido em função ou cargo em comissão, **pelo seu exercício**. Porquanto, a retribuição pelo exercício de função ou cargo em comissão não compõe a remuneração, posto não ser permanente, mas temporária, enquanto investido no cargo.

¹⁷ A LODF também assim entende:

Art. 33. O Distrito Federal instituirá regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, autarquias e fundações públicas, nos termos do art. 39 da Constituição Federal.

[...]

§ 5º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Secretários de Estado, os administradores regionais e os demais casos previstos na Constituição Federal **são remunerados exclusivamente por subsídio**, fixado em parcela única, **vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória**, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 19, IX e X. (Parágrafo acrescido(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 80 de 31/07/2014)



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

65. A exemplo, trago jurisprudência da Corte de Contas de Mato Grosso, *verbis*:

Acórdãos nºs 2.206/2007 (DOE, 05/09/2007) e 1.323/2007 (DOE, 13/06/2007). Despesa. Verba de natureza indenizatória. Agentes públicos. Possibilidade, desde que preenchidos os requisitos. A verba indenizatória possui características que devem ser observadas pela administração pública ao fazer tal concessão aos agentes públicos:

1. Instituída mediante lei que estabeleça, entre outros, os critérios para a concessão, o valor da indenização e respectiva forma de prestação de contas;

2. É específica, decorrente de fatos ou acontecimentos previstos em lei que, pela sua natureza, exija dispêndio financeiro por parte do agente público quando do desempenho das atribuições definidas em lei, e, conseqüentemente, a sua necessária indenização;

[...]

4. Destina-se a compensar o agente público por gastos ou perdas inerentes à administração, mas realizadas pessoalmente pelo agente no desempenho da atribuição definida em lei, sob pena de enriquecimento ilícito da administração;

(...)

7. Não pode ser incorporada e nem integra a remuneração, os subsídios ou proventos para qualquer fim;" (grifou-se).

66. As verbas indenizatórias, em conclusão, **não abrangem as despesas institucionais com a contraprestação pelo serviço público**, que redundam na remuneração ou subsídio.

67. Ocorre que a inovação na remuneração pela oferta de serviço voluntário, classificada como **indenização** pelo dispositivo distrital que instituiu o serviço voluntário, é suportada por recursos do orçamento local.

68. Dessa forma, a definição da natureza jurídica da verba é fundamental para a apuração dos limites dos gastos com pessoal, conforme estabelecido no art. 18 da LRF. De acordo com esta lei, deve ser incluído no cômputo da despesa total com pessoal do ente quaisquer **espécies remuneratórias**:

*Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, **com quaisquer espécies remuneratórias**, tais como vencimentos e **vantagens**, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, **gratificações**, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (grifou-se).*



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

69. Relevante, para enriquecer a discussão, o paralelo com o abono de permanência, previsto no § 19 do art. 40 da CF/88¹⁸. Isso porque ambos os casos, o serviço voluntário aqui discutido e o abono de permanência, têm a **mesma motivação: o interesse público em manter ou aumentar a oferta de serviços públicos a custos reduzidos**. Notadamente, há outras semelhanças.

70. O incentivo pecuniário criado pela Emenda Constitucional nº 41/2003, que inseriu o instituto do abono de permanência no ordenamento jurídico brasileiro, teve por **objetivo manter em atividade** o servidor que adquiriu as condições legais para se aposentar voluntariamente. Anote-se, **não há renúncia do direito** à aposentadoria, mas o **adiamento voluntário** do exercício do direito.

71. Sob o prisma do Estado, ao adiar a aposentadoria, evita-se o aumento dos gastos públicos decorrentes da investidura de novo servidor sem experiência, que despenderá recursos para treinamento e tempo de adequação ao trabalho, além dos **gastos com a aposentadoria e o salário do novo servidor**.

72. O abono de permanência deriva das **condições individuais do servidor**, e consiste em **vantagem pecuniária equivalente à sua contribuição previdenciária**, forjando caráter personalíssimo à retribuição pela permanência do servidor no exercício de suas funções. Segundo Hely Lopes Meirelles¹⁹:

“Vantagens pecuniárias são acréscimos ao vencimento²⁰ do servidor, concedidas a título definitivo ou transitório, pela decorrência do tempo de serviço (ex facto temporis), ou pelo desempenho de funções especiais (ex facto officii), ou em razão das condições anormais em que se realiza o serviço (propter laborem), ou, finalmente, em razão de condições pessoais do servidor (propter personam)”. (grifo nosso).

73. Do ponto de vista da fonte pagadora, remunerar o servidor por **mais oferta de trabalho** no exato valor da sua contribuição previdenciária é **menos dispendioso (e menos custoso)** do que, por exemplo, estipular o valor da vantagem pecuniária pelo equivalente ao **“valor do dia de trabalho”**²¹.

74. Esse formato exigiria a **majoração do benefício** para valores equivalentes ao patamar da remuneração do **mais alto nível de referência da carreira do servidor**, e que seria

¹⁸ Art. 40 da CF/88:

“§ 19. O **servidor** de que trata este artigo **que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária** estabelecidas no § 1º, III, a, e que **opte por permanecer em atividade** fará jus **a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória** contidas no § 1º, II.” (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) (grifou-se).

¹⁹ Hely Lopes Meirelles (in Direito Administrativo Brasileiro, 29ª ed., 2004, p. 461).

²⁰ Observe que não se trata do vencimento do cargo efetivo, retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei, mas da remuneração do servidor.

²¹ A exemplo dos casos de “serviço voluntário” estabelecidos pelas leis locais em comento.



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

devido **a todos os servidores que optassem por adiar a aposentadoria**, independentemente do seu nível de remuneração.

75. Outro efeito seria a possibilidade de gerar desequilíbrios nas contas públicas, com pagamentos de abono de permanência maior que a efetiva contribuição previdenciária. Demais, estabelecer o valor do abono permanência como o “valor do dia de trabalho” exigiria **constantes reavaliações ao logo do tempo**. Outra dificuldade seria **estabelecer o valor de abono permanência para cada carreira**, impondo custos e riscos adicionais.

76. Lado outro, importante notar que a vantagem pecuniária estabelecida, igual ao valor exato da contribuição pecuniária do servidor, **não “devolve” ao servidor a contribuição pecuniária paga**. Essa interpretação pode induzir entendimento enganoso de “indenização” ao servidor por não exercer o direito de aposentadoria.

77. Ocorre que o procedimento, de fato, não é esse. O desconto da contribuição previdenciária continua figurando no contracheque do servidor, e a vantagem pecuniária é paga a título de rubrica orçamentária específica²². Pode parecer ter “efeito financeiro” nulo, mas, certamente não tem, nem para o servidor e nem para o Estado. Há efeitos tributários decorrentes, além de afetar as contas públicas de forma distinta.

78. Em verdade, causa estranheza o Estado “indenizar” alguém pelo não exercício de direito! O abono de permanência, de fato, **remunera a maior** aquele servidor que, em razão da *propter personam*, **opta por permanecer ofertando trabalho**, ao invés do ócio remunerado.

79. A respeito da **natureza jurídica do abono de permanência**, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ pavimentou o entendimento do **caráter remuneratório**, posto se tratar de **vantagem pecuniária permanente e que compõe o patrimônio jurídico do servidor** beneficiado. Ausente também a “eventualidade”, pois o benefício cessa somente com o implemento da aposentadoria, *verbis*:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADA. CONVERSÃO EM PECÚNIA CONCEDIDA NO TÍTULO JUDICIAL. BASE DE CÁLCULO. REMUNERAÇÃO (REDAÇÃO ORIGINAL DO ART. 87 DA LEI 8.112/1990). INCLUSÃO DO ABONO DE PERMANÊNCIA. NATUREZA REMUNERATÓRIA. INCIDÊNCIA.

1. Trata-se de Recurso Especial com escopo principal de reconhecimento da natureza indenizatória do abono de permanência em serviço (art. 7º da Lei 10.887/2004) e, com isso, afastamento de sua incidência sobre a base de cálculo da licença-prêmio indenizada cobrada em Execução de Sentença, ao contrário do que decidido na origem.

(...)

²² Segundo o Manual de Planejamento e Orçamento de 2016, na natureza de despesa “31.90.1195 – Abono de permanência”.



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

5. *O abono de permanência em serviço consiste em prestação pecuniária devida àqueles servidores que, mesmo reunidas as condições para aposentadoria, optam por continuar trabalhando, conforme arts. 40, § 19, da CF; 3º, § 1º, da EC 41/2003; e 7º da Lei 10.887/2004.*

6. *Segundo o art. 41 da Lei 8.112/1990, remuneração "é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei".*

7. *O abono de permanência é indubitavelmente uma vantagem pecuniária permanente, pois essa contraprestação se incorpora ao patrimônio jurídico do servidor de forma irreversível ao ocorrer a reunião das condições para a aposentadoria, associada à continuidade do labor. Não é, portanto, possível atribuir eventualidade ao pagamento da citada vantagem, pois somente com o implemento da aposentadoria ela cessará.*

8. *O STJ, sob o regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 8/2008, já se manifestou sobre a natureza jurídica do abono de permanência para fins tributários, de forma a assentar o seu caráter remuneratório. A propósito: EDcl no REsp 1.192.556/PE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 17.11.2010.*

9. *Assim, considerando que a base de cálculo da licença-prêmio é a remuneração do servidor e que o abono de permanência tem caráter remuneratório, não merece reparo o acórdão recorrido.*

10. *Recurso Especial não provido. (REsp 1489904/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/11/2014, DJe 04/12/2014). (grifou-se).*

80. No mesmo sentido foi o entendimento da r. Corte Superior de Justiça quando decidiu que as vantagens percebidas pelo servidor a título de abono de permanência compõem a sua remuneração, por isso devem ser consideradas no cálculo do teto remuneratório do serviço público definido no art. 37, XI, da CF/88:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. VANTAGENS PESSOAIS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO TETO REMUNERATÓRIO ESTABELECIDO PELA EC 41/2003.

(...)

3. *Não procede o pedido para que sejam afastadas do teto remuneratório as parcelas alegadamente de caráter indenizatório. O Tribunal de origem consignou que, nos termos do contracheque acostado aos autos, os proventos do impetrante são compostos por vencimentos, triênios, gratificação de produtividade fiscal e abono de permanência. Portanto, decidiu com acerto a Corte Estadual, ao entender que todas as referidas parcelas possuem caráter remuneratório, não se lhes aplicando o § 11 do art. 37 da Constituição da República, incluído pela Emenda Constitucional n. 47/05.*

4. *Recurso ordinário parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido.*

(RMS 32.258/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/11/2010, DJe 12/11/2010). (grifou-se).



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

81. Em sede de Recurso Repetitivo, a jurisprudência do STJ aponta a incidência do imposto de renda sobre os valores percebidos à título de abono de permanência, uma vez que tal importância possui natureza remuneratória e confere ao seu beneficiário acréscimo patrimonial, *verbis*:

INCIDÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA. NATUREZA REMUNERATÓRIA. CONTROVÉRSIA DECIDIDA À LUZ DO ART. 43 DO CTN. MATÉRIA APRECIADA SOB O RITO DO ART. 543-C DO CPC.

*1. É pacífico no Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que incide Imposto de Renda sobre o abono de permanência a que se referem os arts. 40, § 19, da Constituição Federal; 2º, § 5º e 3º, § 1º, da Emenda Constitucional 41/2003; e 7º da Lei 10.887/2004, já que tal importância possui **natureza remuneratória** e confere **acréscimo patrimonial ao beneficiário**.*

2. Orientação reafirmada no julgamento do REsp 1.192.556/PE, sob o rito dos recursos repetitivos (art. 543-C do CPC).

3. Considerando que o Agravo Regimental impugnou decisão que adotou posição jurisprudencial amparada em recurso submetido ao rito do art. 543-C do CPC, cabe a multa prevista no art. 557, § 2º, do CPC.

4. Agravo Regimental não provido. Aplicação de multa de 10% do valor da causa, devidamente atualizado.

(AgRg no REsp 1271675/MA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/10/2011, DJe 17/10/2011). (grifou-se).

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ABONO DE PERMANÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 58/2003. MODIFICAÇÃO DA SISTEMÁTICA DE REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. POLÍTICA DE SUBSÍDIOS. VIOLAÇÃO A DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. MANUTENÇÃO DO QUANTUM REMUNERATÓRIO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO DEMONSTRADO.

(...)

*2. O abono de permanência, na esteira de julgados deste Superior Tribunal, possui **natureza remuneratória** (cf. AgRg no REsp 1271675/MA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 17/10/2011; REsp 1268154/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 22/08/2013).*

(...)

(AgRg nos EDcl no RMS 40.490/PB, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/03/2014, DJe 26/03/2014). (grifou-se).

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 1.548.456 - BA (2015/0192380-2)

TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA SOBRE O ABONO DE PERMANÊNCIA. TERMO A QUO. JULGADO PARADIGMA EM CONSONÂNCIA COM A



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

ORIENTAÇÃO DO STJ EM RECURSO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. RESP 1.192.556/PE, JULGADO SOB O RITO DO ART. 543-C DO CPC/1973. ACÓRDÃO EMBARGADO QUE MODULA OS EFEITOS DO REPETITIVO. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA PROVIDOS.

1. Cuida-se de Embargos de Divergência contra acórdão da Primeira Turma do STJ que entendeu que incide imposto de renda sobre o abono de permanência, mas somente a partir de 6/9/2010, modulando os efeitos do REsp 1.192.556/PE, representativo da controvérsia.

2. O acórdão da Primeira Turma do STJ, apesar da nomenclatura utilizada, determinou, para o presente caso, a “modulação dos efeitos” do acórdão proferido pela Primeira Seção no REsp 1.192.556/PE, julgado sob o rito do art. 543-C do Código de Processo Civil de 1973. Nos presentes autos, o voto vencedor do Ministro Benedito Gonçalves remete à fundamentação utilizada no acórdão exarado no REsp 1.596.978/RJ.

3. Já a Segunda Turma do STJ entende pela plena adoção do acórdão proferido pela Primeira Seção no REsp 1.192.556/PE, julgado sob o rito do art. 543-C do CPC/1973, independentemente se os fatos geradores e/ou a ação ajuizada são anteriores ao seu advento (AgRg no REsp 1.418.580 RS. Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 5/2/2014; AgInt no REsp 1.590.222/DF, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 17/11/2016, e AgRg nos EDcl no REsp 1.528.006/DF, Relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 17/3/2016).

4. Deste modo, o cotejo analítico não apresenta dificuldades, uma vez que a discrepância entre os arestos está literal e especificamente demonstrada, vale dizer, enquanto o primeiro, o aresto combatido, determina que a tese assentada no REsp 1.192.556/PE, julgado sob o rito do art. 543-C do CPC/73, não deve atingir “fatos geradores passados quando maléfica ao sujeito passivo da obrigação tributária”, o acórdão paradigma entende pela plena aplicação daquele precedente repetitivo, sem nenhuma espécie de modulação temporal de seus efeitos, posicionamento esse que deve prevalecer no presente caso. 5. Embargos de Divergência providos. (grifei)

82. O Tribunal de Contas da União - TCU se posicionou no sentido de que o abono de permanência compõe a remuneração do servidor, e por isso tem reconhecido **caráter remuneratório** e não indenizatório, conforme Acórdão nº 1209/2011-Plenário:

CONSULTA. PERCEPÇÃO DE ABONO DE PERMANÊNCIA DE SERVIDOR EM GOZO DE LICENÇA PARA TRATAR DE INTERESSES PARTICULARES. ARTIGO 7º DA LEI Nº 10.887/2004 COMBINADO COM OS ARTIGOS 81, INCISO VI, E 91 DA LEI Nº 8.112/1990. CONHECIMENTO. IMPOSSIBILIDADE À LUZ DO ARTIGO 40, § 19, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARQUIVAMENTO.

9.1. conhecer da presente consulta, por preencher os requisitos ínsitos nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno, para responder ao consulente que não cabe a percepção do abono de permanência previsto no art. 40, § 19, da Constituição Federal de 1998, por servidores que solicitarem licença para tratar de interesses particulares, não importando se há ou não continuidade no recolhimento de



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

contribuições previdenciárias para fins de contagem de tempo de contribuição, tendo em vista que:

9.1.1. a licença para tratar de interesses particulares tem como características a cessação do percebimento de remuneração e a interrupção das atividades funcionais;

*9.1.2. o abono de permanência tem reconhecido **caráter remuneratório e não indenizatório**, logo, está relacionado ao percebimento de remuneração e não à manutenção de um vínculo meramente subsistente do servidor com a Administração;*

9.1.3. o pagamento do abono de permanência está relacionado à continuidade das atividades funcionais do beneficiário e não à sua interrupção;

9.2. arquivar os presentes autos.

(ACÓRDÃO Nº 1209/2011 – TCU – Plenário, Rel. Ministro Raimundo Carreiro, data da sessão 11/5/2011). (grifou-se).

83. A jurisprudência colacionada está alinhada ao art. 4º da Lei federal nº 11.361/2006, que estabeleceu a remuneração por meio de subsídio aos titulares dos cargos das carreiras de Delegado de Polícia e da Polícia Civil do Distrito Federal, e que **definiu o caráter remuneratório do abono permanência** para esses servidores.

84. De fato, não lhe cabe o caráter “indenizatório” pois não se presta ao **ressarcimento por gastos realizados no exercício da função ou por supressão de direito**. Tampouco consiste em reparação ou recomposição, mas sim em **remuneração adicional** que acresce patrimônio ao servidor. Por derivar da livre manifestação de vontade do servidor, que podendo escolher, opta por permanecer em atividade, **não cabe falar em indenização pelo não gozo do direito de descanso remunerado**, menos ainda na renúncia de direito.

85. O abono de permanência pago pela União aos servidores das carreiras de Delegado de Polícia do Distrito Federal e de Polícia Civil do Distrito Federal têm caráter **remuneratório** e não indenizatório, e confere acréscimo patrimonial ao beneficiário. Via de consequência, sobre ele incide Imposto de Renda e compõe o limite de gasto da União com pessoal, previstos na LRF, assim como devem ser consideradas no cálculo do teto remuneratório do serviço público definido no art. 37, XI, da CF/88.

86. Por fim, a respeito do abono de permanência, é importante destacar que a Lei Complementar nº 840, de 23/12/2011, que dispõe sobre o regime jurídico **dos servidores públicos civis do Distrito Federal**, das autarquias e das fundações públicas distritais, estabeleceu de forma diferente:

*“Art. 101. Tem **caráter indenizatório** o valor das parcelas relativas a:*

[...]

VII – abono de permanência;” (destaquei)



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

87. O tema foi objeto de estudo especial no âmbito do Tribunal de Contas, albergado pelo Processo nº 12.748/2007²³. Na Sessão Administrativa nº 918, de 09/03/201/, a c. **Corte de Contas** reformou a Decisão nº 67/2001-AD, para estabelecer novo entendimento de que sobre o Abono de Permanência incide o imposto de renda, em consonância com o Superior Tribunal de Justiça-STJ:

DECISÃO Nº 8/2017

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – reformar a Decisão nº 67/2007-AD, para tornar sem efeito seu item II; II – que sobre o “Abono de Permanência” deve incidir o Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF, tendo por referência o deliberado pelo Superior Tribunal de Justiça nos autos dos REsp. nºs 1.192.556, 1.105.814, 1.178.479, 1.583.122, 1.607.418 e 1.596.978, no AgRg no Ag 1.203.675 e no AgRg no REsp nº 1.548.456; III – autorizar a devolução dos autos em exame à Secretaria-Geral de Administração - SEGEDAM, determinando à Secretaria de Gestão de Pessoas - SEGEP que acompanhe a tramitação do PLS nº 449/2016-SF e do PL nº 6.726/2016-CD, reapresentando o processo em apreço quando concluída a tramitação dos mencionados projetos de Lei nº Congresso Nacional.

88. Dessa forma, além da incidência do Imposto de Renda, compõe a despesa bruta com pessoal para fins de apuração dos limites de despesa com pessoal da LRF, e deve ser considerado no cálculo do teto remuneratório do serviço público definido no art. 37, XI, da CF/88.

89. A análise anterior evidencia a similaridade entre a remuneração pelo “serviço voluntário” em análise, e o abono permanência. Não apenas nas **causas** (insuficiência de servidores), mas também em relação aos **objetivos**, de **aumento da oferta de trabalho**

²³ Estudos levados a efeito pela Divisão de Recursos Humanos, versando sobre a natureza jurídica da parcela “abono de permanência”, disciplinada no art. 40 da Constituição Federal e nos arts. 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 41/2003.



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

qualificado²⁴ **a custos menores**²⁵, além da **forma** – mediante vontade do servidor em não exercer direito -, naquele caso, o descanso remunerado, neste o ócio remunerado.

90. Notadamente, no “serviço voluntário” vê-se a mesma **manifestação de vontade livre** do servidor de ofertar mais **trabalho** em troca da **remuneração**. No caso do abono de permanência, equivalente à sua contribuição previdenciária. No serviço voluntário, no montante estabelecido na lei²⁶ (de relevo notar que o valor definido na lei, de R\$ 400,00, é bastante próximo ao **valor diário do subsídio**²⁷ da Categoria Especial, **último nível da carreira**: R\$ 13.096,69 ÷ 30 = R\$ 436,55 por dia de trabalho).

91. A diferença entre o **serviço voluntário** e a **permanência em atividade** do servidor que adquiriu as condições legais para se aposentar voluntariamente é que aquele não decorre da condição do servidor, mas *em razão das condições anormais em que se realiza o serviço (propter laborem)*.

92. Atendidas as condições gerais estabelecidas no inciso I do art. 6º da Instrução Normativa nº 194, de 18/02/2019, como por exemplo não estar em gozo de licença para tratamento de saúde própria, o servidor em descanso remunerado pode prestar serviço voluntário no limite mensal de 48 horas, podendo ser elevado para 60 horas, a critério da Administração (§4º do art. ° da IN 194/2019).

²⁴ Consultando a Exposição de Motivos que acompanhou o Projeto de Lei (PL 02/2019, numeração atribuída pela CLDF) e que derivou a Lei nº 6261/2019 tem-se, *verbis*:

“[...]2. A instituição do Serviço Voluntário é, hoje, **instrumento imprescindível para o restabelecimento de diversas atividades da Polícia Civil do Distrito Federal**, incluindo a necessidade de **reabertura de plantões policiais em diversas Regiões Administrativas do Distrito Federal que estão sem condições de funcionar fora do expediente, fechando durante a noite e aos fins de semana devido ao baixo efetivo policial** (abaixo de 50% do número de cargos previsto em lei), que tem implicado na **dificuldade de cumprimento dos milhares de mandados de prisão em aberto e em prejuízos às investigações**, haja vista a redução do índice de resolução de homicídios. 3. Para o **restabelecimento do funcionamento dos plantões de todas as delegadas de polícia**, incluindo aquelas que estão fechadas fora de expediente, além de realização de operações para redução do número de mandados de prisão em aberto, **estimamos a necessidade de 2.200 (dois mil e duzentos) períodos de serviço voluntário (de 8h), por mês,...**[...]; 8. Por fim, a norma pretendida permite a **reabertura de plantões em 16 (dezesseis) delegadas de polícia circunscrições, bem como o incremento dos plantões das 13 (treze) Centrais de Flagrante com delegados e escrivães, além do reforço das equipes de perícia de local de crime**.

²⁵ Consoante a citada Exposição de Motivos: “6. Considerando a urgência e necessidade premente de abertura de delegacias, ampliação do atendimento e recuperação da capacidade investigativa da Polícia Civil do Distrito Federal, **projetamos um impacto anual de R\$ 10.560.000,00** (dez milhões, quinhentos e sessenta mil de reais)... 7. Esse valor revela-se como investimento de **custo relativamente reduzido** diante de um cenário de quadro de servidores gravemente deficitário, como dito, menor que 50% do número de cargos previsto em lei, **cuja contratação certamente impactaria a folha de pagamento da PCDF de forma consideravelmente mais incisiva**.”.

²⁶ Lei nº 6.261/19, art. 2º:

§ 1º A indenização devida ao policial civil pelo serviço voluntário é equivalente a **R\$400,00**, por 8 horas de turno ou escala de trabalho.

²⁷ A LC nº 840/2011, que institui o regime jurídico dos servidores públicos civis da administração direta, autárquica e fundacional e dos órgãos relativamente autônomos do Distrito Federal **define**:

“Art. 66. A **retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público é fixada em lei**, sob a forma de **subsídio** ou remuneração mensal.

§ 1º **O valor diário da remuneração ou subsídio** obtém-se dividindo-se o valor da retribuição pecuniária mensal por trinta.



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

93. Dessa forma, a gratificação pelo serviço voluntário **pode figurar mensalmente na remuneração do servidor**, bastando que haja demanda pela Administração e oferta voluntária de trabalho pelo servidor.

94. Assim como no caso do abono de permanência, não se trata de verba indenizatória. Na verdade, **abrange despesas institucionais com a contraprestação pelo serviço público** e que redonda não subsídio. Se há prestação de serviço voluntário é devida a **remuneração**, por meio de uma **gratificação**, e não indenização.

95. Nesse ponto, de relevo lembrar que a SEFIP concluiu que a Lei distrital nº 6.261, de 29/01/2019, regulamentada pela Instrução Normativa nº 194, de 18/02/2019 e alterações, não instituiu parcela denominada Gratificação de Serviço Voluntário (GSV), e sim valor a título de Indenização pelo Serviço Voluntário, tendo, assim, natureza de verba indenizatória (art. 2º).

96. Ocorre que a IN 194/2019 atribuiu à vantagem pecuniária o tipo **gratificação**:

*“Art. 1º O Serviço Voluntário **Gratificado** - SVG, no âmbito da PCDF, é aquele instituído de acordo com a Lei Distrital n.º 6.261, de 29 de janeiro de 2019, em que o servidor das carreiras de Delegado de Polícia do Distrito Federal e de Polícia Civil do Distrito Federal da ativa, é escalado, durante seu período de folga e mediante aceitação voluntária, de acordo com a conveniência e necessidade da Administração, para desempenhar atividades típicas da Polícia Civil, com vistas ao fortalecimento da investigação criminal e da função de polícia judiciária. (grifou-se)*

97. O paralelo joga luz em aspectos de interesse. De fato, está-se a tratar de **remuneração pela oferta de trabalho (finalidade do serviço voluntário)**. Mormente, no caso em tela, somente a Polícia Civil e o servidor das carreiras referenciadas²⁸ podem prestar o serviço voluntário em exame.

98. Os gastos têm relação direta com o exercício da função e não se confundem com indenização, a exemplo das despesas com diárias, que constituem reembolso ao servidor por despesas decorrentes do labor jurisdicional.

99. A respeito, vale trazer à baila recente entendimento do **Poder Judiciário**, de que a gratificação por serviço voluntário tem caráter remuneratório, com efeitos de incidência de imposto de renda, inclusive naquela regulada pela Lei distrital nº 6.333²⁹, de 17 de julho de 2019, com proveito para análise da recente Lei nº 6.374/2019, de 13/09/2019, que instituiu o serviço voluntário para a Carreira de Execução Penal:

²⁸ LODF: Art. 119. À Polícia Civil, órgão permanente dirigido por delegado de polícia de carreira, incumbe, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

²⁹ Institui o serviço voluntário no âmbito da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal e dá outras providências.



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

“Edição nº 186/2019 Brasília - DF, disponibilização quinta-feira, 26 de setembro de 2019 0732533-87.2019.8.07.0016 - PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL - A: WESLEY EUFRASIO GONCALVES FERREIRA. Adv(s).: DF0035273A - ODAIR PIACINI NETO. R: DISTRITO FEDERAL. Adv(s).: Nao Consta Advogado. Poder Judiciário da União TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS 2JFAZPUB 2º Juizado Especial da Fazenda Pública do DF Número do processo: 0732533-87.2019.8.07.0016 Classe judicial: PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7) AUTOR: WESLEY EUFRASIO GONCALVES FERREIRA RÉU: DISTRITO FEDERAL S E N T E N Ç A Trata-se de Ação com Pedido de Tutela de Urgência, ajuizada por WESLEY EUFRASIO GONCALVES FERREIRA, em que a parte requerente reclama o reconhecimento do direito a não-incidência do imposto de renda sobre a Gratificação de Serviço Voluntário por ele recebida e, bem assim, a condenação do DISTRITO FEDERAL à restituição dos valores descontados a este título sobre sua remuneração nos últimos cinco anos. O autor informa que é oficial da Polícia Militar do Distrito Federal e, nessa qualidade, desempenhou, nos últimos cinco anos, Serviço Voluntário Gratificado - SVG, recebendo, em decorrência da prestação desse serviço, a Gratificação de Serviço Voluntário - GSV, prevista no artigo 2º do Decreto Distrital n. 39.627, de 11 de janeiro de 2019. Alega que referida verba ostenta caráter indenizatório. Pede o ressarcimento. Decido. Estão presentes os pressupostos processuais e as condições da ação. Passo ao imediato julgamento do mérito da presente demanda, nos termos do artigo 355 do Código de Processo Civil. Diz a Lei 10.486, DE 4 DE JULHO DE 2002 - CAPÍTULO DA REMUNERAÇÃO Seção I Da composição e do Direito Art. 1º A remuneração dos militares do Distrito Federal - Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, compõe-se de: I - soldo; II - adicionais: a) de Posto ou Graduação; b) de Certificação Profissional; c) de Operações Militares; d) de Tempo de Serviço, observado o art. 62 desta Lei; III - gratificações: a) de Representação; b) de função de Natureza Especial; c) de Serviço Voluntário. Parágrafo único. As tabelas de soldo, adicionais e gratificações são as constantes dos Anexos I, II e III desta Lei. Art. 2º Além da remuneração estabelecida no art. 1º desta Lei, os militares do Distrito Federal têm os seguintes direitos pecuniários: I - observadas as definições do art. 3º desta Lei: a) diária; b) transporte; c) ajuda de custo; d) auxílio-fardamento; e) auxílio-alimentação; f) auxílio-moradia; g) auxílio-natalidade; h) auxílio-invalides; i) auxílio-funeral; II - observada a legislação específica: a) assistência pré-escolar; b) salário-família; c) adicional de férias; d) adicional natalino. Parágrafo único. Os valores representativos dos direitos previstos neste artigo são os estabelecidos em legislação específica ou constantes nas tabelas do Anexo IV. Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se como: (...) VIII - gratificação de Serviço Voluntário - parcela remuneratória devida ao militar que voluntariamente, durante seu período de folga, apresentar-se para o serviço de policiamento, prevenção de combate a incêndio e salvamento, atendimento pré-hospitalar ou segurança pública de grandes eventos ou sinistros, com jornada não inferior a 8 (oito) horas, na conveniência e necessidade da Administração, conforme regulamentação a ser baixada pelo Governo do Distrito Federal; Pelo texto legal, desde sua gênese, a gratificação mencionada, portanto, tem natureza remuneratória. O critério mais seguro para analisar a diferença entre caráter remuneratório e indenizatório é sopesar o motivo que levou ao pagamento de determinada quantia. Se o pagamento é resultado simplesmente de uma prestação de serviço, caracteriza-se a verba



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

salarial, de natureza remuneratória. Se o pagamento é resultado da compensação de um prejuízo salarial já concretizado ou concretizável (no futuro), caracteriza-se a verba indenizatória. A remuneração é recebida pelo trabalho, comumente realizado, ou seja, que não difere da rotina diária. A indenização é obtida para o trabalho ou em virtude de alguma excepcionalidade da forma de prestação do trabalho (por exemplo, o funcionário recebe uma roupa de proteção para exercer atividades que podem causar danos à sua pessoa; ele recebe dinheiro de combustível para efetuar uma determinada atividade em seu próprio carro e assim por diante). Analisando-se o conceito legal, nota-se que referida gratificação tem a mesma natureza jurídica de hora extra, sendo apenas mais estendida. O pagamento é resultado simplesmente de uma prestação de serviço, comum à atividade do autor, e caracteriza-se como verba salarial, de natureza remuneratória. Aplica-se, nesse contexto, da mesma forma, até por analogia, a súmula 463 do STJ, que diz: - Incide imposto de renda sobre os valores percebidos a título de indenização por horas extraordinárias trabalhadas, ainda que decorrentes de acordo coletivo. Tal súmula está vigente. Precedente: TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPOSTO SOBRE A RENDA. HORASEXTRAS. INCIDÊNCIA. ENUNCIADO SUMULAR 463/STJ. VALORES PAGOS NO CONTEXTO DE PROGRAMA DE DEMISSÃO VOLUNTÁRIA (PDV). INCIDÊNCIA CONFORME AS CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO. MATÉRIA JULGADA SOB O RITO DO ART. 543-C DO CPC (RESP 1.112.745/SP). NATUREZA JURÍDICA REMUNERATÓRIA DAS VERBAS FIXADA PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. MODIFICAÇÃO VIA ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. ÓBICE DO VERBETE SUMULAR 7/STJ. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1."Incide imposto de renda sobre os valores percebidos a título de indenização por horas extraordinárias trabalhadas, ainda que decorrentes de acordo coletivo" (enunciado sumular 463/STJ). 2. As verbas pagas no contexto de programa de demissão incentivada podem, ou não, sofrera incidência do imposto sobre a renda, estando sujeitas à exação aquelas que ostentem caráter remuneratório (REsp 1.112.745/SP, apreciado sob a sistemática do art. 543-C do CPC). 3. Fixada a natureza dos valores pela instância de origem, a modificação dessa conclusão é tarefa inconciliável com o propósito da via especial, por implicar ofensa ao verbe sumular 7/STJ. Precedentes do STJ. 4. Agravo regimental não provido. (AgRg no REsp 1264571/RS, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/02/2013, DJe 05/03/2013) No tocante à Lei Distrital nº. 6.333 de 17 de julho de 2019, esta sim ocorreu em falta de técnica. Não se cuida de verba indenizatória. Por outro lado, ainda que vigente referida disposição legal, ela não tem o condão de tornar inválida, ilegal, a cobrança dos impostos passados porque, de qualquer forma, o DF tem a prerrogativa de instituir isenção tributária, ainda que os motivos sejam equivocados. Tal isenção não tem efeitos retroativos se a lei não determinou. A isenção, relembre-se, deve ser interpretada restritivamente. Ante o exposto, JULGO IMPROCEDENTES OS PEDIDOS. Declaro resolvido o mérito, com apoio no art. 487, inciso I, do CPC. Não há condenação em custas e honorários advocatícios, de acordo com o art. 55 da Lei nº. 9.099/95. Intime-se. Oportunamente, arquivem-se. BRASÍLIA, DF, 24 de setembro de 2019 17:50:44. Alex Costa de Oliveira Juiz de Direito Substituto



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

100. Não se tem como relevante a periodicidade, se eventual ou permanente, ou mesmo a voluntariedade do servidor. Basta conferir, como ensina a Sentença em destaque, “**o motivo que levou ao pagamento de determinada quantia. Se o pagamento é resultado simplesmente de uma prestação de serviço, caracteriza-se a verba salarial, de natureza remuneratória.**”

101. Assim como a Lei distrital nº 6.333/2019, as Leis distritais nº 6.374/2019 e nº 6.261/2019 classificaram a gratificação por serviço voluntário como verba indenizatória quando, em essência, trata-se de verba remuneratória.

102. Adicionalmente, ao classificá-la como “parcela indenizatória”, a lei que instituiu o serviço voluntário **isenta³⁰ a gratificação dos efeitos tributários e, sumariamente, a exclui dos efeitos fiscais**, com a conveniente não elevação do gasto com pessoal eleito para fins de verificação dos limites da LRF.

103. Quanto ao aspecto da isenção tributária, cabe notar que compete à União **legislar privativamente** sobre o Imposto de Renda (Constituição Federal - art. 153, III). Demais, compete ao **Superior Tribunal de Justiça** interpretar a lei federal, *in casu*, as normas relativas ao Imposto de Renda, consoante o inciso III do art. 105 da Constituição Federal³¹.

104. A exemplo do Abono de Permanência, a eg. **Corte Superior de Justiça** exercitou sua prerrogativa com fulcro no Código Tributário Nacional - CTN (Lei nº 5.172/1966), na Lei Complementar nº 104/2001 (que alterou o CTN) e na Lei 7.713/1988 (altera a legislação do Imposto de Renda e dá outras providências), para determinar a **natureza remuneratória** daquela vantagem pecuniária.

105. Destaque-se que fora essa a motivação para que este r. **Tribuna de Contas** decidisse (*Decisum* nº 8/2017, destacado antes) por aplicar o previsto nos arts. 101, VIII e 103 da Lei Complementar nº 840/2011 à luz da nova orientação jurisprudencial, inclusive diante da possibilidade de os servidores desta Corte serem surpreendidos por cobranças da Receita Federal do Brasil.

106. Por último, para jogar luz sobre a característica de “gratificação” da remuneração pelo serviço voluntário e sobre a incidência tributária, cabe apontar a similaridade da GSV com a “Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso-GECC”, prevista no art. 100 da LC 840/2011, e devida ao servidor estável que, em **caráter eventual**, atue como instrutor em curso

³⁰ Lei distrital nº 6.261/2019:

Art. 3º A indenização pelo serviço voluntário:

I - **não se sujeita à incidência de imposto sobre a renda de pessoa física** e de contribuição previdenciária;

³¹ CF/88:

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

[...]

III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida:

a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência;

b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal;

c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

de formação ou em desenvolvimento e treinamento regularmente instituído, ou participe de banca examinadora ou comissão de concurso³².

107. O valor da gratificação é calculado em **horas de trabalho**. Também possui **limite individual de horas** (120 horas anuais, podendo, se justificado, alcançar o dobro). **O valor máximo da hora trabalhada** é calculado segundo percentuais incidentes sobre o **maior vencimento básico da tabela de remuneração ou subsídio do servidor**. O exercício das atividades deve ocorrer **sem prejuízo das atribuições do cargo (no horário de descanso do servidor)**, podendo ser compensado se desempenhadas durante a jornada de trabalho, na forma do art. 61 §2º). Finalmente, **não se incorpora** à remuneração do servidor para qualquer efeito e **não pode ser utilizada como base para cálculo de qualquer outra vantagem, nem para fins de cálculo dos proventos de aposentadoria ou das pensões**.

108. A GECC **tem o mesmo desenho e características da GSV**, exceto pelo “*ex facto officii*”, em que o servidor desenvolve atividade especial e alheia ao seu cargo efetivo. Ocorre que sobre a GECC incide o imposto de renda de pessoa física por ter característica remuneratória e de contraprestação por serviço prestado, e a LC nº 840/2011, corretamente, **não a declarou isenta da cunha tributária**.

109. Em conclusão, o MPC/DF entende que a **Gratificação pelo Serviço Voluntário – GSV, instituída pelos dispositivos legais citados, é gratificação eventual e tem natureza jurídica de remuneração**.

110. Em consequência, **está sujeita à incidência do imposto de renda pessoa física; compõe a despesa bruta com pessoal para fins de apuração dos limites de despesa com pessoal da LRF; e deve ser considerada no cálculo do teto remuneratório do serviço público definido no art. 37, XI, da CF/88**, a despeito da classificação como indenização atribuída pelos citados dispositivos legais.

111. Importante destacar que os Tribunais de Contas, no exercício de sua missão constitucional, podem apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público, a teor do Enunciado da Súmula 347 do STF.

112. Especialmente com fulcro nas competências desta Corte³³, o e. **Tribunal** pode considerar que as Leis distritais nº 6.261, de 29/01/2019, nº 6.333, de 17/07/2019, e nº 6.374, de 13/09/2019 não guardam conformidade com o disposto nos artigos 153, III, e 105, III, da

³² Além de participar da logística de preparação e realização de concurso público (envolvendo atividades de planejamento, coordenação, supervisão, execução e avaliação de resultado), quando **tais atividades não estiverem incluídas entre as suas atribuições permanentes**, ou mesmo na aplicação, fiscalização, avaliação e supervisão.

³³ Art. 14, III, do RI/TCDF.

Art. 14. Compete ainda ao Plenário:

[...]

III -deliberar sobre propostas de determinações de caráter normativo, de estudos sobre procedimentos técnicos, bem como daqueles em que se entender necessário o exame incidental de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do poder público.



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

Constituição Federal, em razão da impossibilidade de o Distrito Federal legislar sobre o imposto de renda.

113. Por outro lado, a Corte pode considerar incluída a Gratificação pelo Serviço Voluntário – GSV exaustivo rol de vantagens pecuniárias que podem ser acrescidas ao subsídio, estabelecido no art. 67³⁴ da Lei Complementar nº 840/2011, em específico para as carreiras a que se referem as Leis distritais nº 6.261, de 29/01/2019, nº 6.333, de 17/07/2019, e nº 6.374, de 13/09/2019.

114. Em consonância com a jurisprudência estabelecida pelo STJ, a respeito do “Abono de Permanência”, e por analogia com a Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso-GECC, o Tribunal de Contas considera que Gratificação pelo Serviço Voluntário – GSV, instituída pelos dispositivos legais em exame, é gratificação eventual e tem natureza jurídica remuneratória. Em consequência, está sujeita à incidência do imposto de renda pessoa física; compõem a despesa bruta com pessoal para fins de apuração dos limites de despesa com pessoal da LRF; e deve ser considerada no cálculo do teto remuneratório do serviço público definido no art. 37, XI, da CF/88.

115. Ultrapassada a discussão a respeito do caráter remuneratório da GSV, de relevo examinar a motivação da demanda “**excepcional**” e “**eventual**” da União pelo serviço voluntário da **Policial Rodoviário Federal – PRF**, instituído pela Lei nº 13.712, de 24/08/2018, dispositivo legal que inspirou as leis locais que instituíram o serviço voluntário, não abordado na instrução realizada pela SEFIPE.

116. Ao compulsar a Exposição de Motivos que acompanhou a Medida Provisória nº 837, de 30 de maio de 2018, e que instituiu indenização ao integrante da carreira da PRF, extrai-se que o objetivo foi o “*atendimento, no âmbito do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, das **demandas emergenciais** afins aos serviços presados pela Polícia Rodoviária Federal – PRF, além das atividades de policiamento ostensivo das rodovias e estradas federais, com as ações relativas às **operações de fim de ano, férias escolares, carnaval** e operações em curso*”.

³⁴ Art. 67. O subsídio é constituído de parcela única, e a ele pode ser acrescido, exclusivamente:

I – o décimo terceiro salário;

II – o adicional de férias;

III – o auxílio-natalidade;

IV – o abono de permanência;

V – o adicional por serviço extraordinário;

VI – o adicional noturno;

VII – as vantagens de caráter indenizatório;

VIII – a remuneração ou subsídio:

a) pelo exercício de cargo em comissão ou de função de confiança, de que trata o art. 77;

b) decorrente de substituições.



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

117. Registre-se que a MPV nº 837, convertida na Lei nº 13.712/2018, foi editada durante a greve geral dos caminhoneiros³⁵, evento de grandes proporções sociais e econômicas e que demandou **imediata e extraordinária mobilização** da força policial rodoviária. Demais, serve ao policiamento ostensivo em **períodos específicos** e típicos de grande circulação nas estradas federais, demandando o **aumento pontual** da força de trabalho.

118. Notadamente, as circunstâncias que envolvem o serviço voluntário em exame nesse feito, ao contrário, remetem à **recomposição do efetivo da Polícia Civil**. Não se trata de **reforço pontual** do efetivo mediante serviço voluntário dos policiais durante as folgas.

119. No caso local, resta claro que a demanda é **permanente, não excepcional ou eventual**. Suficiente notar as razões estampadas na Exposição de Motivos do Poder Executivo distrital que encaminhou ao Poder Legislativo o Projeto de Lei (PL 02/2019, numeração atribuída pela CLDF) que derivou a Lei nº 6261/2019, transcrita em nota antes (nota de rodapé 24).

120. O objetivo é o “restabelecimento de diversas atividades”, “reabertura de plantões policiais” em diversas Regiões Administrativas, sem funcionar devido ao baixo efetivo (cerca de 50% dos cargos previstos em lei), “reabertura de delegacias”, entre outras.

121. De outra, a proliferação de regulamentação do “serviço voluntário” na esfera local reforça a percepção de que a ferramenta pode estar sendo utilizada como **medida estrutural** de recomposição do efetivo de pessoal, **em detrimento do provimento de vagas mediante concurso público**.

122. Visível o incentivo para que o Governo do Distrito Federal privilegie o “serviço voluntário”, em razão dos motivos já esposados: menor custo; e por não importar no aumento do gasto com pessoal, limitado pelos critérios da LRF.

123. A classificação da verba como “indenizatória” foi suficiente para mitigar o impacto nos limites de gasto com pessoal para fins de apuração da LRF e causar menor efeito no orçamento, em relação ao provimento por meio de concurso público.

124. Em relação à Polícia Civil, de relevo anotar que, ao instituir a GSV, o Governo opta por remunerar carreira cuja organização e manutenção está a cargo do Governo Federal³⁶, mesmo diante da crise financeira que atinge as finanças públicas locais, impondo aumento nas despesas com pessoal no seu orçamento (despesas obrigatórias).

³⁵ A greve foi deflagrada em 21 de maio, em todo território nacional, e terminou oficialmente no dia 30 de maio, com a intervenção de forças do Exército Brasileiro e Polícia Rodoviária Federal com o intuito de desbloqueio das rodovias e regularização dos abastecimentos.

³⁶ CF/88:

“Art. 21. Compete à União:

[...]

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

125. E a medida é adotada sob o argumento “*de racionalização, eficiência e economicidade na gestão do efetivo policial civil do Distrito Federal para o fortalecimento das atividades de investigação criminal e de polícia judiciária*”.

126. O serviço voluntário é medida de **expansão e aperfeiçoamento da ação governamental**, que acarreta aumento de despesa, nos termos do art. 16 da LRF, tanto que exigiu a declaração de disponibilidade orçamentária dos ordenadores de despesas. Contudo, tendo em vista que o cumprimento dos requisitos constitucionais e de responsabilidade fiscal para o aumento de despesa com pessoal será analisado em auto próprio, consoante o item II da Decisão nº 6.020/2017, desnecessário abordar o assunto nesta fase.

127. É indispensável registrar que o “serviço voluntário” ora criado não tem o condão de viabilizar a recomposição de efetivo das carreiras em exame. Motivo pelo qual a majoração dos gastos com a gratificação em tela, decorrente da expansão do uso da modalidade “serviço voluntário”, deve ser objeto de acompanhamento por parte da **Corte de Contas**. Em outra direção, o “serviço voluntário” não pode socorrer, por exemplo, a redução de carga horária de categoria, como visto em 2015 na área da saúde, o que caracteriza desvio de finalidade.

128. Por essas razões, é imprescindível que o r. **Tribunal** alerte ao Governador do Distrito Federal quanto a finalidade e a excepcionalidade do uso do serviço voluntário, motivado sempre pela urgência, excepcionalidade e necessidade de imediata mobilização da força policial civil e militar do Distrito Federal. Nessa esteira, recomende ao Governador do Distrito Federal que adote medidas para a recomposição do efetivo policial mediante provimento em concurso público.

129. A par desses registros, o Ministério Público de Contas **diverge** do entendimento externado pelo zeloso Corpo Técnico e sugere à e. **Plenário** que:

- I. tome conhecimento:
 - a) dos Ofícios SEI-GDF nº 806/2019-SEFP/GAB (peça 25), SEI-GDF nº 538/2019-CBMDF/GABCG (peça 24), SEIGDF nº 178/2019-PCDF/DGPC/ASS (peça 23), SEI-GDF nº 62/2019- PMDF/GCG/AATJ (peça 22) e Ofício nº 083/2019Ass/DGPC (peça 34), bem assim da documentação que os acompanha;
 - b) das Informações nº 18/2019 – DIAGF (peça 26) e nº 60/2019-DIFIPE2/SEFIPE (peça 31);
 - c) do Parecer nº 0755/2019–G1P;
- II. no mérito, considere procedentes as Representações nº 2/2019-G1P e 3/2019-G1P (peças 3 e 6);
- III. Considere que as Leis distritais nº 6.261, de 29/01/2019, nº 6.333, de 17/07/2019, e nº 6.374, de 13/09/2019 não guardam conformidade com o disposto nos artigos nº 153, III, e nº 105, III, da Constituição Federal, em razão da impossibilidade de o Distrito Federal legislar sobre o imposto de renda;
- IV. Alerta o Governador do Distrito Federal que o Tribunal, com base na Súmula 347/STF e nos artigos nº 153, III, e nº 105, III, da Constituição Federal, poderá



MPCDF

Proc.: 3.688/19-e

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

negar validade aos atos praticados sob o esteio das Leis distritais nº 6.261/2019, nº 6.333/2019, e nº 6.374/2019;

- V. Considere que a Gratificação pelo Serviço Voluntário - GSV, instituída pelas Leis distritais nº 6.261, de 29/01/2019, nº 6.333, de 17/07/2019, e nº 6.374, de 13/09/2019, é gratificação eventual e tem natureza jurídica remuneratória. Em consequência, está sujeita à incidência do imposto de renda pessoa física; compõe a despesa bruta com pessoal para fins de apuração dos limites de despesa com pessoal da LRF; e deve ser considerada no cálculo do teto remuneratório do serviço público definido no art. 37, XI, da CF/88;
- VI. Alertar ao Governador do Distrito Federal quanto a finalidade e a excepcionalidade do uso do serviço voluntário, devendo ser motivado pela urgência, excepcionalidade e imediata necessidade de mobilização da força policial civil e militar do Distrito Federal;
- VII. Recomendar ao Governador do Distrito Federal que adote medidas para a recomposição do efetivo policial, mediante provimento em concurso público, informando, no prazo de 30 (trinta) dias as medidas adotadas;
- VIII. Encaminhe cópia da decisão a ser prolatada ao Governador do DF, à Polícia Militar do DF – PMDF, ao Corpo de Bombeiros Militar do DF – CBMDF e à Polícia Civil do DF;
- IX. Determinar o encaminhamento dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública – SEMAG para as providências de estilo, e conhecimento e acompanhamento pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal - SEFIPE.

É o Parecer.

Brasília, 20 de novembro de 2019.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador, em substituição à 1ª Procuradoria.